

AS NOVAS MEDIDAS DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: O DESAFIO DE CONSTRUÇÃO DA PACIFICAÇÃO SOCIAL

THE NEW JUSTICE ACCESS MEASURES IN BRAZIL: THE CHALLENGE OF BUILDING SOCIAL PEACE

César Augusto Ribeiro Nunes¹

Leopoldo Rocha Soares²

RESUMO

O presente artigo corresponde a um breve estudo acadêmico de natureza sócio-jurídica, desenvolvido a partir de fontes bibliográficas sobre Direito, Sociedade e Política. Investiga as origens sociais da formação do atual cenário de “crise do poder judiciário” brasileiro, tendo em vista a intrínseca relação existente entre o processo de modernização da sociedade e a contraditória criação de mecanismos formais de acesso à justiça, próprios da natureza de uma sociedade periférica em relação aos países capitalistas dominantes. De maneira estatística, o trabalho ainda recupera os dados determinantes da estruturação sobrecarregada do Poder Judiciário para caracterizar a contradição na adoção de medidas institucionais que se voltam, apenas, para o aumento de estrutura de acesso a esta máquina estatal. Por fim, propõem-se práticas de atendimento mais adequado para a resolução de conflitos de interesse, uma vez que se tornam cada vez mais ineficientes as propostas alheias à perspectiva de mudança cultural voltada para a pacificação social.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça. Conflitos. Ordem jurídica justa. Justiça social.

ABSTRACT:

This Article corresponds to a brief academic study of socio-legal nature, developed from literature sources about Law, Society and Policy. The analysis investigate the social origins of the formation of the current situation a "crisis of the judiciary" Brazilian, in view of the intrinsic relationship between the modernization of society and the contradictory creation of formal access to justice mechanisms, proper to the nature of a society peripheral in relation to the dominant capitalist countries. Statistical way, the work is still recovering determinants of overloaded data structure of the judiciary to characterize the contradiction in adopting institutional measures that turn, only to increasing access to this state machine structure. Finally, it proposes more appropriate care practices for resolving conflicts of interest as it

¹ Ms. em Relações de Trabalho, Desigualdades Sociais e Sindicalismo (Sociologia) pela Universidade de Coimbra (Portugal), docente do Curso de Direito do Centro Universitário Estácio-UniSEB de Ribeirão Preto/SP.

² Ms. em Direitos Coletivos e Função Social do Direito pela Universidade de Ribeirão Preto-SP (UNAERP), docente do Curso de Direito do Centro Universitário Estácio-UniSEB de Ribeirão Preto/SP.

becomes increasingly inefficient other people's proposals for cultural change in perspective toward the social peace.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A questão do acesso à justiça no Brasil é frequentemente abordada enfatizando-se a morosidade do judiciário. Não há dúvidas de que este é um problema a ser enfrentado, tamanha a sobrecarga causada pelo crescimento do número de processos neste referido Poder. Sem dúvidas, esta constatação é uma das consequências mais explícitas do nível de desenvolvimento econômico do país atingido nas últimas três décadas, que somado ao próprio contexto de transformação das relações sociais contemporâneas, considerando-se aqui o seu rápido e cada vez mais complexo modo de se realizar em tempos de globalização econômica e tecnológica, dão origem a uma verdadeira avalanche de ações judiciais. Não obstante, deve-se colocar junto a isto também a questão da eficácia no atendimento das demandas da sociedade, especialmente das camadas socialmente menos favorecidas, evidenciando que a problemática do acesso à justiça no Brasil articula-se diretamente à questão da desigualdade social, dado o fato de que existem obstáculos e desigualdades estruturais que separam uma grande parte da população dos instrumentos de acesso à justiça formal.

De acordo com o Relatório da Pesquisa Justiça em Números 2015, publicado recentemente pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o número de ações judiciais pendentes de julgamento em todo o território nacional alcançou uma marca alarmante e pouco compatível com o interesse público – 70,8 milhões; montante este que deve aumentar, uma vez que o próprio Conselho estima o fechamento do ano com aproximadamente 71,2 milhões de processos pendentes no Brasil. Isto ocorre pelo fato do número de processos baixados, por ano, ser menor se comparado ao número de ações novas que chegam aos órgãos do Judiciário. A referida marca de processos novos equivale a um número quase impossível de ser resolvido sem uma mudança estrutural em todo o Poder Público brasileiro (CNJ, 2015).

Não obstante, é importante registrar outro fato agregado ao enorme peso social desta contabilidade preocupante do Poder Judiciário - o fato do crescimento de ações ocorrer ao mesmo tempo em que se percebe uma melhoria na produtividade de magistrados e servidores dos Tribunais nacionais no que diz respeito ao percentual de processos baixados, sentenças e decisões proferidas. No entanto, apesar da melhoria de produtividade ser notável

nos últimos anos, o crescimento do percentual de casos novos continua sendo um dos grandes motivos de perda de eficiência do Poder Judiciário. Por esse motivo, a chamada Taxa de Congestionamento do Poder Judiciário, cuja criação revela a medição de processos em tramitação que não foram baixados durante o ano, continuou elevada no ano de 2014, na casa dos 71,4%, o que diz que a cada 100 processos que tramitaram apenas 28 foram baixados no período.

2. OBSTÁCULOS NO ACESSO À JUSTIÇA

Sobre este tema dois grandes teóricos das ciências humanas dedicaram parte de seus estudos para nos orientar sobre como compreender as barreiras do acesso à justiça: Mauro Cappelletti e Boaventura de Sousa Santos. O primeiro responsável por inaugurar uma perspectiva nova e crítica do problema do acesso à justiça nas sociedades contemporâneas, revelando, por sua vez, os reais obstáculos ainda não completamente superados pelo Estado e pelos Governos ocidentais desde a década de 1970. Nesse sentido, elaborou o autor italiano uma divisão temporal das iniciativas e projetos que se voltavam para a resolução desses obstáculos, denominando-os de ondas de acesso à justiça. Em apertada síntese, refere o teórico (CAPPELLETTI, 2002, p. 12):

Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso (...) foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses difusos (...) e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente ‘enfoque de acesso à justiça’ porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito mais além deles.

Boaventura Sousa Santos (1989) já enfatizou em seus estudos que os obstáculos à justiça são essencialmente de dois tipos: os obstáculos econômicos, que decorrem do determinante imediato de que a justiça civil é cara; e os obstáculos sociais e culturais, que refletem o fato de que as camadas sociais de menores recursos mantêm uma distância maior para com a administração da justiça. Por consequência, as normas jurídicas não penetram em todos os níveis da sociedade. Deste modo, verifica-se uma realidade em que as camadas populares são fortemente vitimizadas, em decorrência do alto custo econômico; da não efetivação de direitos; da lentidão dos processos; da ignorância de seus direitos e da dificuldade de perceberem seus problemas como questões jurídicas. Além disto, materialmente, vivenciam também uma distância psicológica e também geográfica dos locais físicos da justiça. Ora, esta realidade material expressa uma condição de discriminação social

no acesso à justiça, constituída como um fenômeno complexo, envolvendo processos de socialização e de interiorização de valores dominantes difíceis de serem transformados.

Afora isto, constata-se que os tribunais nem sempre se apresentam aptos para lidar com conflitos de classe e transgressões de massa, estando ainda mais preparados a oferecer respostas aos conflitos individuais e apresentando significativa dificuldade em responder as demandas coletivas. Como decorrência, o Sistema de Justiça reflete as contradições entre a ordem legal e a ordem legítima, colocando os sujeitos sociais frente a uma arena de reconhecimento ou de negação das reivindicações sociais, bem como de uma fraca integração da sociedade brasileira, que envolve em seu seio relações condizentes com um capitalismo avançado em oposição a relações patrimonialistas e familiares, reforçando a velha contradição entre interesses públicos e privados.

3. OS LIMITES DO JUDICIÁRIO E AS NOVAS MEDIDAS DE ACESSO À JUSTIÇA

Em um sistema federativo como o que caracteriza o Brasil, os tribunais exercem uma importante função, colocando-se a julgar conflitos constitucionais, cabendo ao Supremo Tribunal Federal exercer o papel de “guardião da Constituição”. Talvez por consequência deste traço característico brasileiro, as soluções apontadas para combater os obstáculos de acesso à justiça sejam, em geral, centradas no judiciário. Por vezes, o problema da justiça, propriamente dita, é deixado em segundo plano, visto apenas como a possibilidade de entrada e acesso ao Poder Judiciário.

Entretanto, parece-nos fundamental considerar a necessidade de se garantir não somente o acesso aos órgãos judiciais já existentes, mas também, o acesso a uma ordem jurídica justa, e para tanto, é imperativo superar a estrutura hierárquica do poder judiciário, que nega a horizontalidade defendida pelos movimentos sociais e diferentes formas de manifestação dos cidadãos, comprometendo a possibilidade da sociedade manter-se de forma plural e verdadeiramente democrática. Neste sentido, parece essencial enfatizar-se a mediação, a conciliação e a arbitragem como métodos adequados, em muitos casos, de resolução de conflitos, voltados para aquelas demandas que apresentem melhores condições e benefícios mútuos se resolvidas com os acordos ou pré ou extra-judiciais.

No Brasil, essas possibilidades não são mais diretrizes políticas e ações públicas pensadas a médio e longo prazo. Recentemente, no ano de 2010, o CNJ editou e promulgou

uma das normas mais destacadas e relevantes dos últimos tempos, a denominada Resolução nº. 125, cujo propósito era instituir em nosso país a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses. Como fundamentos desta política, ficaram declaradas em seu conteúdo as seguintes estratégias administrativas: promover mais eficiência operacional ao Poder Judiciário e expandir os meios de acesso à Justiça. Já no primeiro artigo, com nova redação a partir de janeiro do presente ano, ficou prevista a obrigação dos órgãos judiciários de oferecer mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação.

Este tipo de situação evidencia que a Justiça não envolve apenas uma dimensão política, mas também social. Afinal, quando não se garante o acesso à justiça, muitos sucumbem, conformando-se à exclusão, e outros, inconformados, muitas vezes recorrem a meios extralegais de solução de seus conflitos, que vão desde a agressão física, violações de patrimônio, etc., negando aquilo que o Estado de Direito visa garantir. De forma muito sucinta, podemos considerar que este cenário não acarreta apenas o descrédito da sociedade em relação ao Poder Judiciário e seus profissionais (magistrados, advogados, defensores, etc.), mas também uma preocupante consequência: o incentivo a litigiosidade. Não é por acaso que os conflitos sociais cada vez mais eclodem por vias alternativas à ordem, muitas vezes violentas e inadequadas como a justiça de mão própria, passando por intermediações arbitrárias e de prepotência, para chegar até os "justiceiros". Sobre o papel dos profissionais do Direito:

(...) não cabe mais ao operador desses processos de resolução de disputas (magistrados, mediadores, advogados ou promotores), se posicionarem atrás de togas escuras e agir sob um manto de tradição para permitir que partes, quando busquem auxílio (do Estado ou de uma instituição que atue sob seus auspícios) para a solução de conflitos recebam tratamento que não seja aquele voltado a estimular maior compreensão recíproca, humanização da disputa, manutenção da relação social e, por consequência, maior realização pessoal, bem como mais vida. (AZEVEDO *et al*, 2009, p. 237)

Não se faz coerente permitir que se mantenha o afastamento histórico entre Judiciário e sociedade, pois já se comprovou que tal afastamento leva à crise de legitimidade do direito oficial. Do mesmo modo, não se justifica que outros operadores do direito mantenham-se desvinculados da comunidade e dos novos conflitos emergentes. Essencial, portanto, a superação do formalismo a que são submetidos os atos processuais, que acaba por

agravar os conflitos, em decorrência do acúmulo de processos gerado pela burocratização excessiva.

Pelo exposto, faz-se essencial ressaltar que o acesso à justiça não se limita nem se confunde com acesso ao Judiciário, de vez que não se trata somente de permitir os necessitados direcionem suas demandas ao Poder Judiciário, mas fundamentalmente, favorecer a efetiva inclusão dos jurisdicionados, especialmente daqueles que se encontram excluídos do sistema. Assim, acesso à justiça implica em promoção da educação do cidadão no sentido de aprender a acessar a justiça, fomentando a resolução de conflitos por meio de interações eficazes e ações comunicativas.

Sobre o tema exposto, são sempre esclarecedoras as palavras do jurista Tarso Genro:

(...) o acesso à Justiça deve, sob o prisma da autocomposição, estimular, difundir e educar seu usuário a melhor resolver conflitos por meio de ações comunicativas. Passa-se a compreender o usuário do Poder Judiciário como não apenas aquele que, por um motivo ou outro, encontra-se em um dos pólos de uma relação jurídica processual – o usuário do poder judiciário é também todo e qualquer ser humano que possa aprender a melhor resolver seus conflitos, por meio de comunicações eficientes – estimuladas por terceiros, como na mediação ou diretamente, como na negociação. O verdadeiro acesso à Justiça abrange não apenas a prevenção e reparação de direitos, mas a realização de soluções negociadas e o fomento da mobilização da sociedade para que possa participar ativamente dos procedimentos de resolução de disputas como de seus resultados. (GENRO, 2009, p. 13)

Para que a autocomposição seja possível, no entanto, é preciso o reconhecimento de uma premissa fundamental, qual seja: o conflito é um elemento da vida que contém potencial de contribuir positivamente nas relações humanas. Nesta perspectiva, o conflito não merece ser visto como algo antinatural, pois nem sempre se trata de um fenômeno danoso, mas sim, uma oportunidade de exercício da negociação, do diálogo e da reflexão. A mediação dos conflitos coloca-se como uma forma de administrá-los, buscando estratégias adequadas às suas particularidades. Percebido de forma positiva, o conflito aparece como meio de aprendizagem e exercício da reflexão, da discussão, referente a possíveis frustrações ou desencontros de interesses.

Observa-se nestes meios a possibilidade de transformação da estrutura judicial, a desburocratização dos tribunais e dos procedimentos, com mudanças significativas de valores, bem como da mentalidade do operador do direito.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob este panorama teórico, ganham cada vez mais destaque no âmbito do Poder Judiciário dois métodos de resolução adequada de conflitos, apresentados neste artigo: a conciliação e a mediação. Ainda que existente uma pertinente discussão sobre as diferenças entre ambos os processos de autocomposição, o mais importante é referir que eles transformam radicalmente a lógica de solucionar as demandas e os impasses sociais, tradicionalmente levados até a apreciação e a sentença (decisão) de um juiz. Tais modalidades estabelecem condições para que terceiros, neutros aos conflitos e sem interesse na causa, possam auxiliar as partes numa negociação coordenada que irá identificar e compatibilizar as chamadas posições e os, muitas vezes, escondidos interesses.

Respondendo às questões inicialmente propostas, conclui-se que não se pode sustentar a defesa do acesso à justiça exclusivamente a partir do judiciário (marcadamente moroso e sobrecarregado), dado que não cabe a este judiciário o poder de fazer o direito solitariamente. Pelo contrário, fica claro que o acesso à justiça e a uma ordem jurídica justa passa necessariamente por outras dimensões, voltadas para a pluralidade e complexidade dos grupos sociais, suas demandas e contradições.

A impossibilidade de o judiciário gerir sozinho os conflitos sociais evidencia a perda do monopólio jurisdicional, bem como o surgimento de novas formas de regulação dos conflitos. Constata-se portanto, que o Estado não tem sido suficiente no exercício da função pacificadora. Seu processo é formalista, caminhando de forma lenta, demorando a apontar a resolução do litígio, muitas vezes intensificando a insatisfação, a angústia e o sofrimento.

A mediação apresenta-se como prática emancipatória que deixa de ser apenas um procedimento de resolução de conflitos para se tornar um significativo meio de exercício da cidadania, à medida que permite a construção da autonomia, de um direito inclusivo que efetiva o acesso à justiça, viabilizando a consolidação de um direito plural, que envolve a diversidade dos sujeitos sociais, especialmente daqueles provenientes dos setores mais marginalizados e excluídos da sociedade.

Com base em tais pressupostos, defende-se que o instituto da mediação promove o direito fundamental de acesso à justiça, representando um importante instrumento de efetivação da cidadania e da pacificação social. Pode-se apontar que a autocomposição é autônoma enquanto a heterocomposição (jurisdição) possui caráter heterônomo.

Por fim, nesta perspectiva, o que se vê defender são novos valores e uma nova conduta que sejam coerentes com o instituto da conciliação extraprocessual, visto não só como meio alternativo de solução de conflitos utilizado em fase anterior à instauração do processo, mas também como forma de recriar o direito e aprimorar a cidadania através da cultura do diálogo e do exercício da autonomia normativa.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de Mediação Judicial**. (Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD). 2009.

CAPELLETTI, Mauro. **Acesso a Justiça**. Porto Alegre: Sergio fabris Editora, 2002.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2015**: ano-base 2014. Brasília-DF: CNJ. Disponível em: www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2015.pdf. Acessado em setembro de 2015.

GENRO, Tarso. **Prefácio da primeira edição do Manual de Mediação Judicial**. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa “Introdução à sociologia da administração da justiça” In: FARIA, José Eduardo. (Org) **Direito e justiça**: a função social do judiciário. São Paulo: Ática, 1989.